

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 474

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

건설환경 변화에 대비한 건설정책 재정립 방안

윤하중 국토연구원 건설경제연구센터장, 배유진 국토연구원 연구원

요 약

- ① 건설산업은 경제성장에 많은 기여를 했으나 경제발전 단계에 따라 물량이 감소하고 성장률이 둔화
 - 산업화·도시화 과정에서 주택, 사회간접자본(SOC) 등 국민생활과 경제성장에 필요한 기반시설을 공급하면서 고도 경제성장과 국민 삶의 질 향상에 기여
 - 경제성장과 기반시설 축적에 따라 건설산업의 성장률이 둔화되는 현상 발생
- ② 안정성장, 세계화, 남북통일, 창조경제, 경제민주화 등으로 건설환경의 패러다임이 전환
 - 그동안 국내건설, 신축, 전통·공공 SOC, 시공, 규제 중심이었다면, 향후에는 해외건설, 유지보수, 생활밀착형·민간 SOC, 엔지니어링이 주도하는 융복합, 시장기능 중심으로 패러다임이 전환
- ③ 환경변화 및 패러다임 전환에 대응하여 건설정책을 재정립
 - 건설정책의 재정립 방향은 건설산업의 과도한 규제는 정비하여 합리적 경쟁여건을 조성하고 발주자, 원하도급자 등으로 구성된 건설산업 생산체계가 수평적인 관계에서 강건한 생태계를 구축
 - 특히, 공공건설 발주체계 정비, 유지관리 체계 정비, 민간부문 투자 활성화, 해외진출을 통한 건설산업 활로 모색, 남북통일에 대비한 사전준비 필요

정 책 방 안

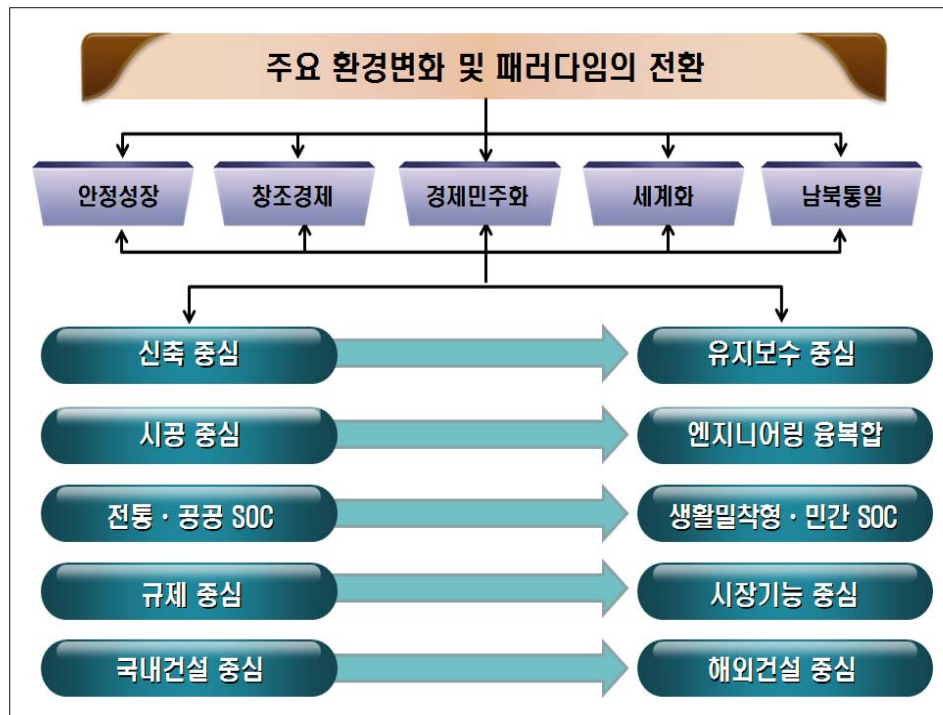
- ① 공정한 시장경쟁을 제한하는 과도한 규제는 줄이고 비합리적인 등록요건, 변별력이 부족한 평가제도 등은 개선하여 건설산업의 합리적 경쟁여건을 조성
- ② 공공발주자의 전문성과 책임을 강화하고 원하도급자 등 생산주체 간에 상생 협력할 수 있는 생태계를 조성하여 건설산업 생산체계를 합리화
- ③ 공공 건설사업 발주체계 정비, 유지관리 체계의 정비, 민간부문 투자 활성화 및 신건설 수요 창출, 해외진출을 통한 건설산업 활로 모색, 계획적 남북경협 추진으로 향후 환경변화에 대비

1. 건설환경 변화 및 패러다임의 전환

- 건설산업은 산업화·도시화 단계에서 주택, SOC 등 기반시설을 공급하면서 고도 경제성장의 밑거름이 되어왔으나 경제가 성숙기에 진입하면서 건설물량이 감소하는 등 성장률이 둔화되고 있음
 - 1970년대 4만km에 불과하던 도로의 길이가 2010년에는 10.6만km로 증가했고, 동 기간에 천인당 주택의 수도 141호에서 363호로 증가하는 등 건설산업은 국민생활에 필요한 시설물을 공급하며 국가경제 성장 및 국민의 삶의 질 제고에 기여해왔음
 - 그러나 경제성장의 결과 주택보급률이 100%를 넘어서고 사회간접자본의 축적도 일정 수준 이루어지면서 건설투자 규모는 2009년 208조 원을 정점으로 하락하여 국내총생산(GDP) 대비 비중도 1995년 21.6%에서 2013년 13.9%로 감소하였음
- 국내 건설시장의 규모가 감소함과 동시에 안정성장, 세계화, 남북통일, 창조경제, 경제민주화 등 향후 건설산업을 둘러싼 내·외부 환경의 변화가 예상되고 있음
 - 국내경제가 안정성장(성숙기)에 진입하여 대규모 신규 건설투자는 감소하는 대신 기 구축된 시설물의 유지보수 수요가 증가할 것으로 예상됨
 - 창조경제의 추진 과정에서 U-City, ITS, BIM 등과 같이 새로운 기술과 건설산업이 융합하여 더 높은 부가가치를 창출할 수 있을 것으로 전망됨
 - 경제민주화의 흐름에서 수직적인 생산체계가 공정한 시장경쟁을 담보하기 위한 수평적인 관계로 변화해나갈 것으로 예상됨
 - 세계화된 개방경제 속에서 성장하고 있는 글로벌 건설시장을 선점하기 위한 국내 건설업체의 수주노력도 증가할 것으로 전망됨
 - 남북통일 분위기가 조성되면 경제협력을 위한 신도시 개발, 대륙횡단철도 등 북한 인프라에 대한 투자수요가 지속적으로 증가할 것으로 보임
- 건설환경이 변화함에 따라 건설정책과 산업구조 등의 측면에서 다음과 같이 건설산업 패러다임이 전환될 것임
 - 우리보다 경제성장 및 성숙기에 먼저 진입한 선진국의 유지관리 투자비중과 비교해볼 때 향후 신축건축물의 착공은 감소하는 반면 기 시설물의 유지보수 시장규모는 상승할 것임
 - 고부가가치를 창출할 수 있는 기술중심 산업으로 전환하기 위해 시공과 엔지니어링의 통합이 발생하고 금융업 등 타 산업과의 융복합도 활성화될 것임
 - 복지수요의 증가로 정부의 SOC 예산은 감소되고 있으나 국민생활과 밀접한 생활밀착형 SOC 투자와 민간투자사업의 비중은 증가할 전망이다

- 세계화·개방화된 환경에서 건설산업의 기술경쟁력 향상을 저해하고 글로벌 스탠더드에 적합하지 않은 과도한 규제는 개선될 것임
- 국내 건설시장은 성장세가 둔화되고 있는 가운데 지속적으로 해외 건설시장 진출을 확대하여 건설업체의 해외건설 비중이 증가할 것임

그림 1 건설산업 환경변화 및 패러다임의 전환



2. 환경변화에 대응의 주요 장애요인

- 건설환경의 변화와 이로 인한 패러다임의 전환이 예상됨에도 불구하고 건설산업은 여전히 과거 성장시대의 제도와 관행에 머물러 있음
 - 산업 전반적으로 타 산업에 비해 과도한 규제로 자율적인 시장 조정기능이 미흡하고 발주자·원도급자·하도급자의 수직적인 관계로 건설 생산체계가 취약함
 - 건설산업 세부분야별로는 획일화된 발주체계, 분산적 유지관리 체계, 활성화되지 못하고 있는 민간투자, 편중된 해외건설, 계획이 부재한 남북협력 등으로 인해 새로운 환경변화에 대응하는데 어려움이 있음
- 타 산업에 비해 규제건수가 많을 뿐만 아니라 업역규제, 물량배분 등 각종 보호장치 등으로 인해 건설시장 규모가 감소함에도 등록업체 수는 증가하는 등 자율적인 시장 조정기능이 미흡함

- 규제개혁위원회에 따르면 건설산업 해당 주무부처인 국토교통부의 규제는 2,443건으로 전체 규제 1만 5,306건 중 16%를 차지하고 있는 것으로 조사되었고, 특히 건설산업의 칸막이식 업역구조, 물량배분을 위한 입찰제한 등은 효율적인 경쟁을 저해하고 있음
 - 또한 평가제도와 입찰제도가 기술력을 갖추고 재정적으로 건실한 업체를 선별하지 못하여 부실한 업체가 시장에서 퇴출되지 않을 뿐만 아니라 건설업체가 경쟁력을 향상시킬 유인을 제공하지 못하고 있음
- 공공발주자의 역할이 미흡하며 공사를 실제 수행하는 원하도급자 등 생산주체 간에 상생협력 관계와 역할분담 구조가 흔들리면서 건설산업 생산체계가 취약해지고 있음
- 발주자는 건설생산 모든 과정에서 계획수립, 낙찰자 선정, 사업관리, 운영 및 유지관리에 관한 책임주체이나 경직적이고 획일적인 발주제도와 잦은 순환근무 환경에서 해당 사업을 발주하는 담당자가 전문성을 갖지 못하고 역할과 책임을 회피하는 태도를 보이고 있음
 - 2000년대 후반 이후 상생협업체 도입, 공생발전 및 동반성장 대책 등을 추진하고 있으나 원하도급자 간에 불공정한 거래행위를 처벌하는 수준에 머무르고 있고 주계약자관리 공동도급, 분리발주 등은 원하도급자 간 의견대립으로 실행에 어려움을 겪고 있음
- 가격중심의 공공발주, 분산적 시설물 유지관리, 민간투자 유인책 부족, 편중된 해외건설, 계획이 부족한 남북협력 등으로 인해 세부 분야별로도 향후 환경 및 수요 변화에 대비하지 못하고 있음
- 대부분의 공공발주 공사가 적격심사(42.0%) 및 최저가 낙찰제(34.3%) 등 가격경쟁 중심의 획일화된 발주방식에 의존하여 혁신적인 기술발전의 유인이 부족함

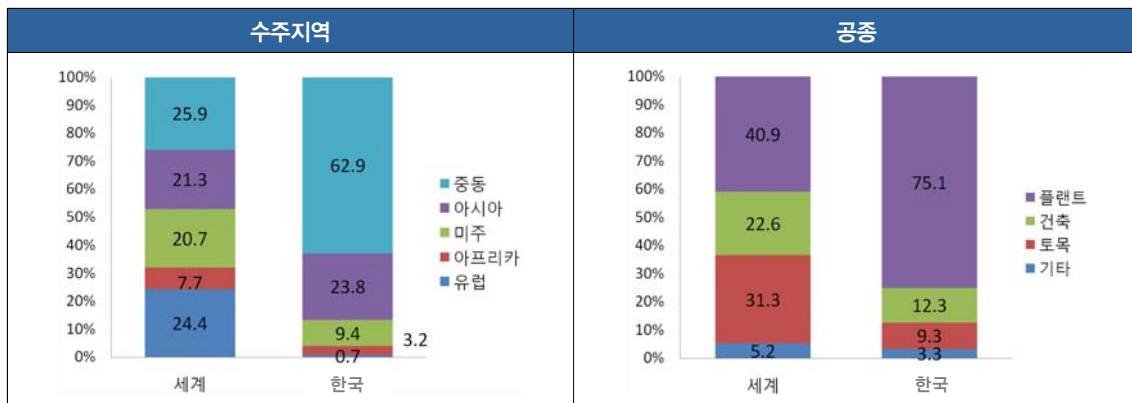
표 1 공공공사 발주방식별 수주 규모(2012)

구분	계	턴키·대안	최저가	적격심사	수의계약
금액(억 원)	409,143	86,795	140,588	171,785	9,975
비중(%)	100.0	21.2	34.3	42.0	2.4
건수(건)	19,913	74	166	10,333	9,339

주: 금액은 예정가격 기준(단, 턴키는 추정금액 기준).
자료: 대한건설협회.

- 「시설물의 안전관리에 관한 특별법», 「재난 및 안전관리 기본법», 「건설기술진흥법」 등 개별 법률에서 유지관리를 산발적으로 관리하여 인력·예산 등 체계적 유지관리가 미흡함
- 2009년 최소운영수입보장(Minimum Revenue Guarantee)이 폐지되고 경기침체가 지속되면서 민간투자사업 투자실적이 2007년 11.5조 원에서 2012년 5.5조 원으로 급감하였음
- 수주지역 및 공종의 편중, 엔지니어링 기술 경쟁력이 부재하여 낮은 부가가치, 대기업 중심의 진출 등으로 인해 해외건설의 지속적이고 건전한 성장이 어려움

그림 2 해외건설 수주구조 비교



주: 세계는 ENR, 우리나라는 해외건설협회 기준(최근 3년간, 2009~2011).
 자료: ENR, 해외건설협회

- 북한의 주택, SOC 현황, 기술수준 등 정확한 정보에 입각한 장기적인 북한 인프라 투자계획 등이 수립되어 있지 않아 통일에 대한 준비가 미흡함

3. 건설정책 중장기 개선방향

- 건설시장 환경변화에 따라 예상되는 패러다임의 변화, 그리고 건설산업이 갖고 있는 문제점 등을 종합적으로 고려하여 중장기 건설정책을 개선
 - 건설산업 전반적으로 합리적 건설시장 경쟁여건을 조성하고, 건설산업의 생산체계를 합리화하도록 건설정책 개선방향을 재정립하며, 공공발주, 유지관리, 민간투자, 해외건설, 남북협력 등 분야도 향후 변화에 선제적으로 대응할 수 있도록 제도를 개선해나갈 필요가 있음

그림 3 건설정책 중장기 개선방향

합리적 건설시장 경쟁여건 조성	- 진출입 및 처벌규정의 합리화 - 건설업체 평가제도의 정비 - 업역구조 등 진입규제 완화
건설산업 생산 체계 합리화	- 공공발주자 관리감독 기능 강화 - 생산주체 간 상생협력체계 구축
공공건설사업 발주체계 정비	- 공공공사 발주체계의 정비 - 입찰절제도의 개선 - 공공공사 입찰에서 기술경쟁 유도
유지관리 체계의 정비	- 유지관리 체계의 통합 - 유지관리 집행능력 제고
민간부문 투자 활성화	- 내실 있는 민간투자사업 활성화를 위한 제도의 정비 - 민간선투자 활성화 - 인프라 펀드를 통한 공모 방식의 자원 조달 확대
해외 진출을 통한 건설산업 알로모색	- 진출시장 및 사업영역 다각화 - 해외건설 통합 자원체계 구축 - 중소 건설업체의 해외 진출 지원 강화
남북경협을 통한 신수요 창출	- 북한인프라 투자계획 수립 - 건설기준 표준화 방안 연구

- 건설업체가 공정한 경쟁을 통해 경쟁력을 향상시킬 수 있도록 과도한 진입규제는 줄이고 비합리적인 등록요건 등은 개선하여 합리적인 건설시장 경쟁여건을 조성해야 함
 - 건설시장 진출입 및 처벌규정을 합리적으로 조정하고, 건설업체 평가제도는 정확한 정보를 적시에 제공하도록 개선이 필요함
 - 경쟁을 원천적으로 제한하는 공종별 업역구조와 같은 진입규제보다는 전문성을 가진 소규모 업체도 경쟁력을 가질 수 있도록 간접적으로 지원하는 방향으로 개선이 필요함
- 발주물량 중 많은 부분을 차지하는 공공공사 발주담당자의 역할과 책임을 강화하고, 원하도급자, 자재 및 장비업자, 건설근로자 등 건설생산 주체 간에 상생협력할 수 있는 체계를 구축해야 함
 - 건설 생산체계의 합리화를 위해 공공발주자의 역할이 중요하며, 생산주체 간 공정한 거래를 보장하는 동시에 상생협력 사례를 발굴하고 장려할 필요가 있음
 - 발주기관이 주도하여 불법 및 불공정 거래관행을 근절할 수 있도록 건설공사 업자 외에 참여기술자 등도 건설공사대장에 구체적으로 적시·관리하도록 해야 함
- 세부적으로는 공공 발주체계 정비, 유지관리 체계의 정비, 민간부문 투자 활성화 및 신건설 수요 창출, 해외진출을 통한 건설산업 활로 모색, 남북경협을 통한 신수요 창출이 필요함
 - 가격중심의 최저가 낙찰제에서 품질과 가격을 모두 중시하는 최고가치 낙찰제로 전환하고, 발주기관이 공사 특성을 고려하여 다양한 입찰 제도를 운영할 수 있도록 개선함
 - 국토교통부에서 운영 중인 시설물 정보관리 종합시스템과 타 기관의 관련 정보를 연계하고, 시설물 기본계획, 안전진단, 정보화 등을 포괄하는 통합적인 법률을 제정할 필요가 있음
 - 기존의 민간투자 관련 법령에 의해 민간제안이 금지된 BTL 사업에 대해서도 민간제안이 가능하도록 허용하고, 민간선투자 등 다양한 재원조달 방법을 활용함
 - 해외건설 전문 분야 및 지역별로 예상되는 수요를 바탕으로 각 분야 및 지역에 특화된 전문가와 시공기술자, 엔지니어, 금융전문가 등 세부 분야별 인력을 양성할 필요가 있음
 - 북한 인프라 투자에는 막대한 재원이 소요됨을 감안하여 통일세, 남북협력기금, 민간투자, 국제원조 및 차관 등 재원조달에 관한 구체적인 내용을 포함하여 실행가능한 투자계획을 마련해야 함

윤하중 국토연구원 건설경제연구센터장(hjyoon@krihs.re.kr, 031-380-0661)

배유진 국토연구원 주택토지연구본부 연구원(yjbae@krihs.re.kr, 031-380-0649)